



Annuaire suisse
de politique
de développement

Annuaire suisse de politique de développement

26-2 | 2007

Financer le développement par la mobilisation des ressources locales

Appui budgétaire et Déclaration de Paris :« une question d'échelle ». L'exemple du Mali

Jean-Luc Virchaux



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/150>

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2007

Pagination : 217-224

ISBN : 978-2-88247-068-3

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Jean-Luc Virchaux, « Appui budgétaire et Déclaration de Paris :« une question d'échelle ». L'exemple du Mali », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 26-2 | 2007, mis en ligne le 22 juin 2009, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/150>

Appui budgétaire et Déclaration de Paris: « une question d'échelle ». L'exemple du Mali

Jean-Luc Virchaux*

Il n'est plus possible, aujourd'hui et en Afrique de l'Ouest, de faire l'impasse sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), l'appui budgétaire et les déclarations de « haut niveau », surtout celle de Paris sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide.

Plutôt que d'entamer une polémique sur ces nouveaux outils de l'aide internationale, il nous est paru plus intéressant d'en illustrer les effets (pour reprendre ce terme devenu incontournable dans nos jargons développementalistes) en montrant deux réalités : celle vécue dans le sud du Mali, en pleine zone cotonnière, et celle vécue à Bamako, dans la capitale. Ces deux réalités correspondent à deux regards, le premier microéconomique, le second macroéconomique, le premier encore en attente des effets de ces nouvelles stratégies de la coopération au développement alors que le second peut fièrement exhiber des résultats encourageants. Réalités marquées toutes deux par la volonté politique des gouvernements passés d'engager un processus de décentralisation des pouvoirs. En effet, suite aux rébellions récurrentes des populations du nord du Mali, le premier gouvernement démocratique de 1992 a décidé de lancer une réflexion sur la réorganisation politique du territoire en attribuant de larges responsabilités aux futurs pouvoirs locaux. Après une longue phase de concertation et d'approfondissement, le concept de décentralisation fut validé par les premières élections municipales en 1999, qui reconnaissaient trois niveaux de collectivités territoriales, soit la région, le cercle et la commune (voir carte à la fin de l'article).

Avant de plonger dans ces deux réalités, il faut encore remarquer que ces nouvelles stratégies ne se placent pas comme des alternatives à des stratégies plus anciennes ; elles sont devenues des réalités incontournables qui continueront à structurer la coopération au développement pendant de nombreuses années¹. Mais rien n'interdit de réfléchir aujourd'hui aux moyens de les améliorer, de les changer, de les altérer. Dans ce cadre, nous pensons que les expériences de la coopération suisse au Mali sont intéressantes car elles livrent quelques pistes de réflexion. C'est le but de cette contribution que de les évoquer.

* Directeur résident du Bureau de la coopération suisse au Mali, Bamako, Mali.

¹ Ne serait-ce que parce que les montants en jeu sont considérables et que seuls les Etats centraux sont en mesure, et encore parfois avec difficultés, d'absorber cette aide. L'aide publique au développement (APD) s'élève en 2006 à environ 10,3 % du produit intérieur brut (PIB) malien, tendanciellement en hausse ces dernières années. L'aide budgétaire générale et sectorielle se monte à 40 % du budget global de l'Etat, dont 15 % d'aide au budget de fonctionnement et 70 % d'aide au budget spécial d'investissement.

Koutiala: est-ce que la photo est bonne ?

Koutiala est une grande ville secondaire de plus de 100 000 habitants, chef-lieu du cercle² du même nom, située dans la région de Sikasso. Son influence économique s'étend au-delà du cercle et comprend 45 communes rurales regroupant plus de 600 000 habitants. Considérée comme la capitale du système coton, principale production d'exportation de l'économie malienne, elle s'est dotée, ces trente dernières années, d'un tissu industriel de transformation du coton³. Ces atouts, en tant que pôle économique de développement font de Koutiala une des zones réputées parmi les plus riches du Mali. Mais est-ce vraiment le cas ?

En 2005, la commune ainsi que les autorités du cercle ont cherché à acquérir une meilleure maîtrise des potentialités économiques de Koutiala et de sa zone d'influence. Pour ce faire, elles ont lancé, avec le soutien de la Direction du développement et de la coopération (DDC), une étude dénommée « ECOLOC »⁴ afin de faire une photographie de l'économie locale. On espérait de cette photographie l'identification des potentialités économiques de Koutiala et de son hinterland autant que l'élaboration d'une politique économique du cercle et des communes à l'horizon des quinze prochaines années avec l'ensemble des acteurs du développement. Un bureau d'expertise malien a mené à bien l'étude sur une période de dix-huit mois ; 20 enquêteurs ont identifié l'ensemble des acteurs économiques, la nature et le volume de leurs activités et l'ensemble des flux financiers couvrant la zone.

En mars 2006, une restitution des premiers résultats a eu lieu en présence d'un public nombreux, d'acteurs locaux et de représentants de plusieurs ministères et coopérations⁵. A la surprise générale, la « photographie présentée » ne fut pas celle qu'on attendait, particulièrement parce que le PIB local était de l'ordre de 115 000 francs CFA/an/personne (300 francs suisses environ), soit deux fois moins que la richesse nationale par personne et par an, alors que tout le monde s'imaginait que la zone atteignait un taux de prospérité bien supérieur à la moyenne nationale. Petit tremblement de terre dans le landernau minyanka, les autorités locales qui pensaient être parmi les riches d'un pays pauvre se retrouvaient pauvres parmi les pauvres. Les spécialistes en économie et les statisticiens remirent forcément l'étude en cause, par exemple en soutenant que « la méthode est fausse ». « Peut-être », selon le responsable de l'étude, « mais toujours est-il qu'avant l'étude nous n'avions pas de chiffres ; au moins maintenant nous avons

² Le Mali est organisé administrativement en huit régions en plus du district de Bamako, 49 cercles et 703 communes. Koutiala fait partie de la troisième région, dont la capitale est Sikasso.

³ Huit usines (huileries, usines d'égrainage et de production d'aliments pour le bétail), ce qui en fait la première ville industrielle du Mali après Bamako.

⁴ La méthodologie ECOLOC (« ECOLOC » désignant la relance des économies locales) a été développée par le Club du Sahel (OCDE). Sa diffusion est assurée par le Partenariat pour le développement municipal (PDM), basé à Cotonou. L'ensemble des études ECOLOC, une vingtaine, dont celle de Koutiala, est suivi régulièrement par le PDM.

⁵ Les sept études thématiques ainsi que la synthèse ECOLOC sont à disposition à la mairie de Koutiala ou au Bureau de la coopération suisse à Bamako. Les résultats seront disponibles en ligne sur le site Internet de la mairie d'ici la fin de 2007.

une référence.»⁶ Plus sérieusement, c'était la première fois au Mali qu'une étude ECOLOC était menée à son terme et qu'était obtenue une évaluation de la richesse locale. Cette étude a ensuite fait l'objet d'une communication⁷ lors du sommet d'Africités 2006 à Nairobi en présence de nombreux experts, sans que la méthode ou les résultats soient mis en cause, gage du sérieux du travail accompli et de l'intérêt de ses conclusions, principalement d'ailleurs pour les politiques, les acteurs économiques et les planificateurs locaux.

Un deuxième chiffre issu de cette étude donne à réfléchir. Il porte sur les déséquilibres existants entre le pouvoir central et une zone périphérique comme celle de Koutiala. Les transferts financiers en provenance du budget national contribuent pour moins de 2 % au PIB local. Comme ce budget national représente environ 30 % du PIB national, on en déduit qu'il ne profite que très peu à l'économie de Koutiala. Bien que ce constat ne constitue pas une surprise, le fait de pouvoir l'étayer par des chiffres a démontré la profondeur du fossé qui sépare le centre des périphéries. Or, l'existence même de ce fossé interroge l'évolution actuelle des politiques de coopération, qui privilégient l'instrument de l'aide budgétaire générale et sectorielle, aide forcément centralisée par souci d'efficacité pour un budget national, comme on le voit, centralisateur.

Sikasso: l'appui budgétaire décentralisé, hérésie ou nécessité ?

Collectivité territoriale depuis 1999, la région de Sikasso couvre un territoire de 75 000 kilomètres carrés regroupant environ 2 millions d'habitants. Bien qu'elle bénéficie, grâce à sa bonne pluviométrie, du plus fort potentiel économique du pays de par la production cotonnière, céréalière, maraîchère et fruitière et l'élevage, la région connaît paradoxalement des niveaux de pauvreté au-dessus des moyennes nationales⁸. A la suite des décrets de transfert des responsabilités de l'Etat aux collectivités en juin 2002, l'assemblée régionale s'est trouvée investie de nombreuses responsabilités en matière d'éducation, de santé et de développement social et économique⁹. Son budget est essentiellement approvisionné par une allocation de 10 % des taxes sur le développement régional et local (TDRL) collectées à l'échelle des communes¹⁰. En 2005, il se montait à 200 millions de francs CFA environ, soit 500 000 francs suisses. Construire des politiques sur la base d'un budget aussi faible obligea l'assemblée régionale à fixer des priorités claires.

En 2002, l'assemblée régionale demanda à la DDC de l'accompagner dans le renforcement de ses capacités pour lui permettre d'investir les espaces de pouvoir qui lui étaient nouvellement dévolus. Un premier travail consista à établir un diagnostic socio-économique de la région, qui mit en évidence les taux de pauvreté

⁶ Citation de M. Massa Coulibaly, économètre, directeur de l'étude ECOLOC.

⁷ Abdel Kader Dicko, « Sigida Koura, Koutiala pour un nouveau cadre de vie », octobre 2006.

⁸ 70 % de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté et l'accès à l'éducation, à la santé, à l'eau potable, etc., est problématique.

⁹ Les responsabilités sont différentes en fonction du niveau des collectivités territoriales. Par exemple en matière d'éducation, la commune est responsable de l'éducation de base (premier cycle) et de l'éducation non formelle, le cercle du second cycle et la région des lycées et de la formation professionnelle. Il n'existe pas de tutelle d'un niveau de collectivité à l'autre.

¹⁰ Taxe *per capita* d'un montant variant de 1000 à 2000 francs CFA, dont 60 % sont affectés à la commune, 30 % aux cercles et 10 % à l'assemblée régionale.

autant que les grandes potentialités économiques de la zone. Le choix stratégique des élus se porta rapidement sur l'élaboration d'une politique de promotion économique car avec « 70 % de taux de pauvreté, le problème à résoudre n'est pas la pauvreté mais bien le développement »¹¹. Les élus, de concert avec les organisations socioprofessionnelles et les opérateurs économiques, visitèrent les pays voisins mais aussi la Suisse et la France pour voir comment des collectivités promouvaient leurs économies, quelles étaient leurs marges de manœuvre et quels instruments elles utilisaient. Tirant les enseignements de ces voyages, l'assemblée régionale élaborait une politique de développement rural, avec comme priorité la promotion de neuf filières agricoles et d'élevage. Des plans d'action furent négociés avec les acteurs de ces filières et soutenus par un programme d'investissement portant sur l'amélioration des conditions-cadres¹².

Il restait encore à résoudre le problème crucial du financement de l'assemblée régionale, en sachant qu'en 2005, le budget de l'Etat était décaissé à 75 % à Bamako, que 24 % étaient alloués aux structures déconcentrées de l'Etat et que moins de 1 % était transféré aux collectivités territoriales¹³. Quelles stratégies de financement mettre en place ? Comment mobiliser le financement local ? Comment avoir accès aux fonds disponibles au niveau de la capitale, notamment ceux des programmes nationaux sectoriels gérés par les ministères techniques ? Comment réussir à orienter les flux financiers vers les niveaux décentralisés ?

L'assemblée a commencé par négocier avec les collectivités de niveaux inférieurs (cercles et communes) leurs participations aux financements des infrastructures à réaliser sur leurs territoires respectifs. Puis, avec le soutien de la DDC, elle s'est engagée dans une logique d'appui budgétaire, ce qui a permis d'inscrire les contributions de la DDC à son budget 2007¹⁴. Le succès de cette dynamique a amené de nouveaux donateurs, comme l'Agence française de développement, à s'engager dans cette voie. Ainsi en 2007, l'assemblée régionale devrait voir son budget passer à 2,7 milliards de francs CFA (7 millions de francs suisses environ) sans pour autant que la part provenant du budget de l'Etat augmente. Comme l'illustre ce deuxième exemple, le problème de la répartition équitable du budget de l'Etat, budget incluant les aides budgétaires et sectorielles, reste entier ; il ne pourra, ni ne devra, être résolu au niveau local à partir du seul engagement des donateurs.

Les processus d'appui budgétaire vus d'en haut

« Le Mali va bien ! » Grand comme 33 fois la Suisse avec environ le double de sa population, le Mali a réussi en quinze ans à construire une démocratie autour d'institutions reconnues¹⁵ et à engager un processus de décentralisation qui s'est

¹¹ Selon un élu de l'assemblée régionale.

¹² Réhabilitation des pistes d'accès aux zones de production, création d'infrastructures régionales de traitement des produits et de stockage, organisation d'interprofessions pour la régulation de la production et de la commercialisation, priorisation pour l'approvisionnement des marchés nationaux, sécurisation des échanges, etc.

¹³ Secrétariat du suivi du CSLP, rapport d'évaluation de la mise en œuvre du CSLP en 2005, avril 2006.

¹⁴ La DDC ne fournit pas d'aide budgétaire, générale ou sectorielle, au Mali au niveau national mais travaille actuellement sur un processus pilote qui vise une logique de soutien budgétaire au niveau local (Assemblée régionale de Sikasso).

¹⁵ Parlement, Haut Conseil des collectivités, collectivités territoriales.

concrétisé à partir de 1999 par des élections au niveau de la capitale, des huit régions, des 49 cercles et des 703 communes. Les élections présidentielles, législatives et municipales se tiennent régulièrement, dans une relative transparence. Même si son classement selon l'indice de développement humain place le Mali en avant-dernière position¹⁶, le pays connaît pourtant une croissance moyenne sur les dix dernières années de 5 % et le respect de ses équilibres macroéconomiques par le FMI. Sur le plan économique, la production agricole, bien que restant traditionnelle, est en constante augmentation et permet de couvrir les besoins céréaliers d'une population ayant un taux de croissance compris entre 2,7 % et 3 %. Le déclin du coton, due à la baisse de compétitivité – liée à la fois à la difficulté de l'Etat d'agir sur les conditions-cadres nationales et aux prix du marché mondial tirés vers le bas à cause du subventionnement massif de pays exportateurs comme les Etats-Unis –, est partiellement compensé par l'augmentation de la production d'or¹⁷. L'exploration pétrolière semble confirmer la présence de gisements exploitables de gaz et de pétrole.

Les bonnes performances du Mali sont à relever en particulier sous l'angle d'une analyse coût/bénéfice, en sachant que le budget de l'Etat malien¹⁸ représente environ le tiers de celui du canton de Genève ou le double de celui de la Ville de Genève. Elles se sont avérées payantes puisque, depuis la démocratisation, les flux d'aide n'ont cessé d'augmenter pour s'établir actuellement à un niveau de 600 millions de dollars environ par année¹⁹, soit 11,7 % du PIB. Face à la grande dispersion des aides, favorisée par des approches projets souvent en contradiction avec les procédures du pays et peu enclines à renforcer les politiques et les capacités de l'Etat, quelques donateurs²⁰ se sont engagés dès le début des années 2000 dans une logique de soutien budgétaire au gouvernement du Mali. Cette dynamique a permis entre autres de faciliter l'élaboration par le gouvernement du premier cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP 2002-2006). Loin d'être parfait, ce CSLP a servi de cadre de référence aux politiques du gouvernement, en facilitant la mise en cohérence des choix stratégiques des donateurs. En 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, signée par la plupart des pays de l'OCDE, dont la Suisse, allait accélérer l'engagement des donateurs à orienter les flux d'aide vers des instruments de soutien budgétaire général ou sectoriel aux Etats. Au Mali, cette accélération s'est traduite par l'engagement de neuf donateurs bilatéraux et multilatéraux dans les logiques de soutien budgétaire, dont sept ont déjà signé, durant 2006, un cadre partenarial unique avec le gouvernement.

Du côté des donateurs, les progrès liés à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sont notoires. Le travail de concertation s'est amélioré. Le dialogue politique avec le gouvernement se construit de plus en plus à travers des prises de position communes. Les donateurs commencent à s'aligner sur les politiques et les procédures du gouvernement, notamment en privilégiant le recours aux soutiens budgétaires. Le gouvernement du Mali a engagé un train de réformes sur

¹⁶ 175^e sur 176 pays classés.

¹⁷ Le Mali est le troisième producteur d'or du continent derrière l'Afrique du Sud et le Ghana.

¹⁸ Un peu moins de 2 milliards de francs suisses.

¹⁹ Par comparaison, 1,05 milliard de dollars pour le Sénégal, soit 13,5 % du PIB, et 1,75 milliard pour la Tanzanie, soit 16,1 % du PIB. Source : Programmes des Nations unies pour le développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain 2006*, Paris, Economica, 2006.

²⁰ Union européenne, France et Pays Bas.

plusieurs fronts, à commencer par l'amélioration des circuits financiers et budgétaires, dans le souci d'une transparence et d'une efficacité plus grandes du budget. Pour les uns comme pour les autres, la réforme actuelle de l'aide est très exigeante en temps et en qualité des ressources humaines nécessaires pour réaliser ces changements.

Si l'on constate des avancées positives dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, nous devons aussi admettre que cette dynamique se construit d'abord par le haut, quand bien même le principe de la participation des acteurs au développement²¹, plus souvent invoqué dans les déclarations officielles que pratiqué dans la réalité des concertations, est censé être une des conditions de l'ancrage et de la réussite du processus de réforme.

Vu d'en haut, les progrès semblent réels bien qu'il reste difficile pour l'instant d'en apprécier les effets sur la société, les conditions de vie, la pauvreté et le développement.

Conclusion : les limites d'une réforme vertueuse des Etats par le haut

Les deux expériences spécifiques de Koutiala et Sikasso mettent en lumière les champs de tension qui existent entre le centre et les périphéries. Les forces centripètes de concentration des ressources financières sont pour l'instant plus importantes que les forces centrifuges qui cherchent à rééquilibrer les allocations de ressources vers les lieux où se joue le développement, vers les nouveaux espaces de pouvoirs émergents. Se pose maintenant la question suivante : les processus de réforme de l'aide liés à la Déclaration de Paris, qui privilégie l'instrument de l'appui budgétaire, général ou sectoriel, permettront-ils à terme une meilleure répartition du budget de l'Etat au profit des collectivités décentralisées ?

Nous pouvons constater des avancées en la matière sous l'impulsion des tenants de la réforme de la décentralisation de l'Etat, mais aussi grâce au dialogue politique que mènent les donateurs avec le gouvernement du Mali. En 2007, le budget de l'Etat prévoit une augmentation des transferts financiers de 740 %²² au profit de ses services déconcentrés²³. Certes, ce ne sont pas les collectivités territoriales qui bénéficieront directement de cette manne ; certes, les mécanismes de transfert ne sont pas encore clairement établis, mais on peut déjà imaginer les nouveaux champs de tension autour de la gestion des ressources financières entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales.

Nous avons vu que le rythme et la complexité des réformes liées à l'approche budgétaire générale ou sectorielle exigent des niveaux d'expertise très élevés aussi bien chez les donateurs que pour le gouvernement du Mali. Ne voit-on pas quantité d'experts rejoindre les représentations diplomatiques et de coopération alors que les ministères à Bamako concentrent à eux seuls déjà 75 % des cadres de l'Etat ? La plupart de ces experts n'ont plus le temps de « faire le terrain » pour

²¹ Organisations socioprofessionnelles, société civile, ONG, collectivités territoriales.

²² De 16,5 milliards à 135 milliards de CFA.

²³ Services techniques locaux comme l'éducation, la santé, l'agriculture, l'aménagement du territoire censé selon la réforme de la décentralisation être en appui/conseil aux collectivités territoriales.

comprendre les réalités, trop absorbés qu'ils sont par l'avalanche de réunions de concertation et de coordination, globales, sectorielles et thématiques.

Le «Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté» (CSCR), qui succède au CSLP, ainsi que le principe d'alignement des coopérations sur les politiques de l'Etat exigent également de s'appuyer sur des politiques nationales claires et pertinentes, avec leurs corollaires de plans d'action. Ces derniers ne peuvent être réfléchis que du haut vers le bas, sans une réelle prise en compte des pouvoirs et des contextes locaux. A n'en pas douter, les dynamiques actuelles autour des approches d'appui budgétaire sont centripètes, elles concentrent pouvoirs et ressources au sommet de la pyramide étatique sans garantie d'une réelle efficacité de l'aide. D'autant plus que les logiques d'appui budgétaire actuelles placent l'Etat dans une position de quasi-monopole face au secteur privé, aux organisations socioprofessionnelles et aux ONG, alors qu'il n'est pas le seul acteur du changement.

A la lumière de notre expérience de terrain, nous sommes convaincus que pour répondre à l'objectif de la réforme de l'aide, l'instrument de l'appui budgétaire doit sortir d'une logique, à l'heure actuelle exclusive, de réforme du fonctionnement de l'Etat pour mieux prendre en compte les divers acteurs partenaires des politiques étatiques, à savoir les collectivités territoriales décentralisées et les organisations de la société civile. C'est une question de dosage et une question d'échelle pour la recherche d'une meilleure efficacité de l'aide.

République du Mali : Carte administrative

Source: Programme d'appui aux collectivités territoriales (PACT), Segou, Mali.